



XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 888 de 2022

S/C

Comisión Especial con fines legislativos de transparencia, lucha contra el lavado de activos y el crimen organizado

---

ACTUALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DEL RIESGO PAÍS EN MATERIA DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 24 de mayo de 2022
(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Bettiana Díaz Rey.

Miembros: Señores Representantes Eduardo Lust Hitta, Álvaro Rodríguez Hunter, Conrado Rodríguez y Carlos Varela Nestier.

Invitados: Consultor internacional para la actualización de la evaluación nacional del riesgo país, Doctor Alejandro Montesdeoca. Por la SENACLAFT: Doctora Patricia Laburu y Doctor Escribano Gustavo Misa.

Secretario: Señor Horacio Capdebila.

═════II═════

SEÑORA PRESIDENTA (Bettiana Díaz Rey).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Damos la bienvenida al consultor, doctor Alejandro Montesdeoca, acompañado por la doctora Patricia Laburu y por el doctor escribano Gustavo Misa.

El propósito de esta reunión tiene que ver con la próxima Evaluación Nacional de Riesgos.

Esta Comisión parlamentaria tiene una comunicación muy fluida con la Senaclaft, y en particular con los asesores; estamos más que dispuestas y dispuestos a escuchar sus planteos y nos ponemos a disposición para facilitar todo lo que podamos en este trabajo de cara a la evaluación.

Cedemos la palabra a los invitados.

SEÑOR MISA (Gustavo).- Buenas tardes.

Muchas gracias por recibirnos una vez más. Para nosotros siempre es un placer estar acá, porque además de que nos tratan muy bien, es importante tener el apoyo de ustedes a nivel parlamentario.

La idea de esta comparecencia es brindar un seguimiento a lo que veníamos conversando desde el año pasado cuando informamos, creo que en la primera comparecencia, que la idea de la Secretaría era actualizar -no hacer una nueva evaluación- la Evaluación Nacional de Riesgos, un debe que tenía nuestro país, a fin de determinar si todos los que están comprendidos en la ley realmente deberían estarlo, si falta alguno o si hay alguno que esté y no debería estar.

Hicimos un camino bastante intrincado con la colaboración del Banco Central y del Fondo de Bienes Decomisados, hasta llegar a contactar al doctor Montesdeoca quien, además de ser uruguayo, es consultor internacional; formó parte de lo que era Gafilat, anteriormente Gafisud. Dirigió Gafisud, por lo que tiene una amplia experiencia, además de trabajar con varios países ayudándolos en las evaluaciones mutuas.

El doctor les comentará el cronograma de trabajo, que estaríamos finalizando en febrero del año que viene con la actualización de la Evaluación Nacional de Riesgos, para posteriormente, de febrero hacia adelante, estar en la segunda parte de trabajo que es la estrategia nacional. Una vez que tengamos la Evaluación Nacional de Riesgos actualizada vamos a armar la estrategia nacional.

Es bueno que venga el doctor Montesdeoca porque les puede aportar la visión internacional; además de estar involucrado con varios países como consultor, conoce la operativa del sistema antilavado a nivel mundial. Es bueno que tengan de su parte un panorama más claro de lo que es el sistema a nivel mundial y de cuál es la importancia de tener este sistema afiatado en nuestro país.

Si están de acuerdo, cedería la palabra al doctor Montesdeoca.

SEÑOR MONTESDEOCA (Alejandro).- Buenas tardes. Muchas gracias por recibirnos. Es un gusto compartir esta sesión con ustedes.

En lo que está a mi alcance, voy a explicarles el contenido del proyecto que estamos iniciando y el marco a nivel internacional en el que se circunscribe.

La lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo es un tema relativamente nuevo, joven en lo que son las políticas internacionales o estándares internacionales.

Hay mucha confusión en la utilización de las siglas o la referencia a GAFI, Gafilat y creo que es importante aclarar esto.

El GAFI, Grupo de Acción Financiera, fue creado en 1989 por el G7, el grupo de los siete países más industrializados de entonces. Tiene alrededor de cuarenta miembros. A mediados de la década del noventa, el GAFI fomentó la creación de grupos regionales que cumplieran las mismas funciones.

Hoy en día son nueve grupos regionales, aparte del propio GAFI, que conforman la red global de lucha contra lavado de activos y financiamiento del terrorismo, abarcando cerca de doscientos países en total. Todos estos grupos regionales tienen su autonomía, son independientes del GAFI y responden a la voluntad soberana de los países que los conforman.

En el caso del Gafilat está integrado por dieciocho países latinoamericanos. Su memorándum de entendimiento original fue firmado por nueve países sudamericanos, por eso era Gafisud, Grupo de Acción Financiera de Sudamérica. Después se fue expandiendo hacia el norte, incorporando a los países centroamericanos, México, Cuba y República Dominicana. Actualmente, el único país latinoamericano que no está dentro de la Gafilat es Venezuela por razones un poco distintas a las que podría parecer. Así como en Latinoamérica está el Gafilat, hay tres grupos similares en África, uno en la región de Europa central y otro en la región de Eurasia, que tiene la sede en Moscú y que está integrado también por India, China y otros países. El más complejo, grande y rico, desde el punto de vista de la diversidad jurídica, económica, financiera, cultural y religiosa, es el de Asia- Pacífico. Son más de treinta miembros que van desde Indonesia hasta Singapur, pasando por Australia, Japón y Nueva Zelanda: es muchísimo menos homogéneo -realmente no es nada homogéneo- en comparación con el de Latinoamérica en el cual tenemos la misma base y los mismos regímenes jurídicos.

También hay un grupo similar que reúne a los países del norte de África y del Medio Oriente, que son todos países árabes. Está casi todo el mundo integrado al sistema, menos dos países significativos que hoy están en la lista negra del Gafi, que son Irán y Corea del Norte.

Todos estos grupos son independientes y responden a la voluntad soberana de sus países miembros. La relación que tienen con el Gafi es de membresía asociada; son todos miembros asociados entre sí, respectivamente. Las funciones que cumplen son: elaborar los estándares de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; más recientemente luchar contra el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, aunque con un margen más acotado; evaluar el nivel de implementación de sus estándares por sus países miembros; efectuar recomendaciones de mejora de sus sistemas y brindar apoyo y asistencia técnica a los países para mejorarlos.

Otra función que cumplen, que no es la más agradable, es identificar a aquellos países que tienen deficiencias estratégicas por las cuales se consideran no cooperantes y se colocan en la famosa lista gris o lista negra.

Afortunadamente Uruguay nunca estuvo en una lista; estuvo a punto de estar en una en el año 2001. Hoy en día, de Gafilat hay solamente dos países: Panamá y Nicaragua. La forma en que los países son incluidos en estas listas deriva, casi en el cien por ciento de los casos, de tener un mal resultado en su evaluación mutua, que son estas evaluaciones que hacen los grupo regionales y el propio Gafi.

Es importante aclarar que cada uno de estos grupos evalúa el cumplimiento de los estándares por sus miembros. Para lo que son abogados, la evaluación que hace cada

uno estos grupos regionales de sus miembros tiene validez *erga omnes,* es decir, que vale para todos los demás organismos integrantes del sistema, incluido el Gafi. Quiere decir que el Gafi no evalúa a Uruguay; a Uruguay lo valúa Gafilat, pero la evaluación que realiza Gafilat de Uruguay tiene validez frente al Gafi y a todos los demás. ¿Por qué? Porque todos utilizan la misma metodología de evaluación; todos usan el mismo procedimiento de evaluación; el esquema de las evaluaciones es exactamente igual y evalúan el cumplimiento de los mismos estándares.

De la elaboración de estas cuarenta recomendaciones -si bien se llaman "40 Recomendaciones del Gafi"- participan todos los grupos regionales; cuando hay procesos de actualización de los estándares de las recomendaciones, estos se tramitan en grupos de trabajo de los cuales participan representantes de todos los grupos regionales. Los avances en la discusión de los documentos se distribuyen entre todos los países miembros que tienen la oportunidad de opinar y presentar propuestas. Para que las cuarenta recomendaciones valgan, por ejemplo, para Gafilat, tienen que ser aprobadas por el plenario del propio Grupo.

Los procesos de evaluación son mecanismos de evaluación mutua, es decir, entre pares. Los ciclos de evaluación son los procesos en los cuales se evalúa a la totalidad de los miembros de la organización. Actualmente Gafilat está en la parte final de la cuarta ronda de evaluaciones, en la que Uruguay ya fue evaluado. Del presente ciclo están en proceso de finalizar sus evaluaciones Paraguay y Ecuador. El informe de Paraguay se aprueba en julio y el de Ecuador en diciembre. Este año comenzará el de Bolivia y el año que viene el de Argentina y Brasil.

Ya se está organizando la quinta ronda de evaluaciones que comenzará en 2024. Todavía no está la agenda, el calendario; no sabemos exactamente cuándo se va a evaluar a Uruguay, pero hay dos detalles importantes a destacar. Las recomendaciones en sí fueron modificadas tres veces, desde su primera versión: en 1996, en 2003 y en 2012, pero hay grandes cambios en la última versión del instrumento global de las recomendaciones que se produjeron en 2012. El primero es que se incorporó como un estándar nuevo -como una obligación nueva para los países- la evaluación de los riesgos nacionales frente al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Se entiende que los sistemas antilavados, las políticas antilavado de los países, se tienen que basar en los riesgos identificados. También esta recomendación tiene la obligación de mantener actualizadas las evaluaciones de riesgo y también las políticas en función de esa actualización de las evaluaciones de riesgo.

Por otro lado, también hay dos temas más importantes. El primero es que a partir de 2012 las evaluaciones incluyen no solo el *check list* o la verificación del nivel de cumplimiento formal, normativo de las recomendaciones, sino también y fundamentalmente la efectividad, los resultados que obtienen los países en la implementación de sus normativas.
La otra modificación es que los procesos de evaluación ya no terminan con la aprobación de los informes de evaluación mutua, que se producen en el marco de los ciclos de las rondas de evaluaciones. Después de que se aprueba un informe de evaluación mutua -como en el caso de Uruguay en 2019- los países se colocan en un proceso de seguimiento. ¿Qué quiere decir esto? Que Gafilat controla los pares que integran esta organización; periódicamente controlan en qué medida el país -más allá del resultado de su evaluación mutua- avanza en el cumplimiento de las recomendaciones que Gafilat ha formulado en su informe de evaluación mutua. De hecho, esa periodicidad es bastante corta: dos veces por año. En julio y en diciembre hay que informar a Gafilat sobre los avances que se han obtenido.

Hay varios en ese contexto. En el Informe de Evaluación de Gafilat de 2019 hay varias recomendaciones a Uruguay, y las fundamentales son en el ámbito de la efectividad, precisamente. Si ustedes leen los informes de evaluación de Gafilat o de GAFI -tienen la misma estructura- van a ver que para cada una de las cuarenta recomendaciones de GAFI se asigna una calificación. Esa es la calificación del cumplimiento técnico. En eso Uruguay está bastante bien. Para la evaluación de la efectividad se han identificado once indicadores, que básicamente agrupan distintas recomendaciones. Las recomendaciones, en líneas generales, tienen varios capítulos. Un primer capítulo tiene que ver con la Evaluación Nacional de Riesgos y el contenido que deberían tener las políticas nacionales en función de los riesgos. Una segunda parte se refiere a la tipificación de los delitos de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, incautación y decomisos, etcétera. Otra parte, que es el capítulo más grande, se refiere a las medidas preventivas para los sujetos obligados. Otra, se refiere a la organización, a la estructura que debe tener el Estado para la investigación de los delitos. La parte final es la cooperación internacional. Esos capítulos se agrupan en once resultados para evaluar la efectividad. A cada uno de esos once resultados o indicadores se les asigna una calificación, y ahí a Uruguay no le fue tan bien.

Los cuatro posibles niveles de calificación, para cada uno de los once indicadores de la efectividad, son: nivel de cumplimiento alto, sustancial, moderado o bajo. Las dos primeras notas, las dos primeras categorías, son niveles -podríamos decir- de aprobación de la evaluación; las dos inferiores, moderado y bajo, son de reprobación. Uruguay es el único país de Gafilat que tiene la peculiaridad de tener los once indicadores moderados. Eso le permitió evitar entrar al proceso de las listas, de las listas grises de GAFI, porque hay parámetros claramente establecidos que según el número de calificaciones bajas, sea por cumplimiento técnico o por la efectividad, se mide la posibilidad de que un país pueda entrar en un proceso de las listas. Teniendo todas las calificaciones moderadas se evita entrar en las listas, porque para entrar en las listas tendría que haber tenido dos calificaciones bajas en la efectividad. Eso puede generar la impresión de que, en realidad, le fue bien a Uruguay en la evaluación, porque no entró en una lista, pero en realidad no es la lectura apropiada. La lectura apropiada es decir: "Evitamos entrar en la lista, pero tenemos muchos deberes que hacer".

¿De dónde surgen esos deberes? Primero del diagnóstico que hace Gafilat en su evaluación mutua, que es bastante reciente, de 2019. Segundo, hay dos cosas que -más allá de las recomendaciones que están contenidas y de las debilidades que están indicadas en la evaluación de Gafilat- están desactualizadas. Una, es la Evaluación Nacional de Riesgos; ya hace cinco años que se hizo la última en 2017. El período en el cual se espera que los países actualicen las evaluaciones de riesgo son cada dos o tres años. En el caso de Uruguay, está bien: estuvo la pandemia en el medio; en general, se entiende que los países no han estado en condiciones de hacer evaluaciones de riesgo en este tiempo, por lo cual estamos a tiempo, pero en el límite. La otra cosa es que claramente está vencida la estrategia nacional; venció en 2020. De acuerdo con los estándares de GAFI y de Gafilat las políticas nacionales -que generalmente quedan plasmadas en estrategias nacionales- tienen que surgir de los riesgos identificados.

Entonces, considerando eso, el plan de trabajo para este año -hasta febrero del año siguiente- es actualizar la Evaluación Nacional de Riesgos, y de acuerdo con los resultados de esa evaluación de riesgos, con el diagnóstico que surja de allí, actualizar las políticas, la estrategia nacional, el año que viene. Así se estaría cumpliendo con los estándares de GAFI.

Es muy importante tener en cuenta que los recursos son escasos, como dijo el doctor Misa. Uruguay tiene un problema gravísimo. Hace años que trabajo con varios

países de la región; ahora estoy trabajando con Paraguay, Bolivia y Ecuador. Es impresionante la cantidad de dinero, de asistencia técnica, de capacitación, que reciben de múltiples donantes. Bolivia tiene cuatro proyectos de consultoría financiados por el BID, el Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas; es impresionante. Lo mismo pasa con la mayoría de los países de la región. Uruguay no recibe un peso, porque es considerado país de renta media. Por lo tanto, los donantes -los países y las organizaciones internacionales que normalmente forman parte del conjunto de donantes que ayudan a los países a fortalecer sus sistemas antilavado- a Uruguay no le dan nada. Entonces, eso reduce considerablemente los recursos con los que contamos para hacer estos trabajos.

En el caso de Bolivia -por poner un ejemplo-, estoy trabajando en un proyecto de apoyo a su proceso de evaluación mutua pero, a la vez, tiene tres consultorías independientes que trabajan solo en su actualización de la Evaluación Nacional de Riesgos, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas. Eso les amplía mucho las posibilidades en cuanto al alcance de estos trabajos.

Entonces, mientras lo que otros países se pueden dar el lujo de hacer en varios proyectos paralelos, nosotros lo tenemos que hacer en uno, pero como yo soy uruguayo -a pesar de que hace muchos años que no estoy acá, me crié, estudié, me recibí y trabajé acá-, sé cómo se hacen las cosas a la uruguaya.

Entonces, considerando eso, tenemos que aprovechar este proyecto para matar varios pájaros de un tiro.

Tenemos en el debe actualizar la Evaluación Nacional de Riesgos y la estrategia nacional, pero también vamos a aprovechar para hacer el relevamiento de los temas pendientes de acuerdo con las recomendaciones del GAFI que surgen de la evaluación mutua, de manera de ver cómo estamos en esos temas -algo que el GAFI ya identificó en su evaluación- y qué se puede hacer para mejorar el cumplimiento respecto de la efectividad en esos puntos que el Gafilat evalúa. Hablo de tres cosas en una: actualización de la Evaluación Nacional de Riesgos, actualización de la estrategia nacional y autoevaluación del sistema antilavado para verificar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones de Gafilat en su evaluación y las recomendaciones para mejorar el sistema en ese sentido.

¿Cómo se va a hacer eso? Hemos estado teniendo reuniones a principios de este mes y durante esta semana con todos los actores relevantes que conforman el sistema. Nos quedan algunos, pero hemos hablado con la mayoría. Nos reunimos con el presidente del Banco Central, con la superintendencia de bancos, con la UIAF, con la Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, con el secretario de la Presidencia de la República y el prosecretario, con el fiscal general y con los representantes de los sujetos obligados. Esta semana -más concretamente- nos hemos reunido con los representantes de la Asociación de Bancos Privados del Uruguay, de los escribanos, de los contadores, con el sector inmobiliario, con los rematadores y, a principios de mes, con el grupo de trabajo especial contra el financiamiento del terrorismo. Les dijimos: "Miren, vamos a hacer este trabajo y necesitamos el concurso de todos ustedes".

Debo señalar que las evaluaciones nacionales de riesgos son evaluaciones que pertenecen al país y que, para que se puedan hacer, necesitan la participación de todos los componentes del sistema tanto a nivel público como privado.

El proceso que se va a hacer es el siguiente. En las próximas semanas se van a enviar cuestionarios y, a partir de agosto, se van a celebrar entrevistas individuales con

los distintos sectores y con los organismos públicos. A partir de setiembre se van a constituir mesas técnicas de trabajo para evaluar el tema de los riesgos, de manera de llegar a tiempo, en febrero, con un documento final para que sea aprobado.

Sería buenísimo que en el transcurso de este proyecto pudiéramos tener reuniones con ustedes para conocer sus perspectivas sobre el tema de los riesgos en el contexto uruguayo y regional. Como ustedes habrán visto, la problemática de la delincuencia organizada a nivel regional está complicándose. Ya es difícil encontrar los límites entre el narcotráfico, el terrorismo, el contrabando, las organizaciones delictivas internacionales -que, además, son multinacionales-, y se están acercando peligrosamente.

Es importante tener en cuenta los diagnósticos que hay a nivel regional. Hay diagnósticos de Gafilat. Tenemos evaluaciones de riesgos de otros países limítrofes. Tenemos evaluaciones de Gafilat. Es importante el dato que mencioné en cuanto a que se está terminando la ronda de negociaciones porque la mayoría de los países fueron evaluados y tenemos los informes de Gafilat al respecto. Va a ser muy importante lo que pase con Paraguay ahora -yo ya lo sé, pero no se los puedo contar porque estoy bajo confidencialidad- y también lo que suceda con Argentina y Brasil, entre otros.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias por la información. Nosotros estamos a disposición como comisión parlamentaria. Tanto la doctora Patricia Laburu como el doctor Gustavo Misa saben que pueden contar con este ámbito.

Nos parece importante repasar todo porque, desde que se inició la legislatura, estamos viendo cómo encarar algunos temas pendientes que tienen que ver con la estructura de la Secretaría, con sus recursos, con algunas propuestas de actualización del marco normativo, algo que nos interesa discutir. En el último tiempo -unos cinco o seis años-, en Uruguay se han ido actualizando esos marcos. Por ejemplo, podemos hablar del cambio en el marco regulatorio que tiene la Copab (Corporación de Protección del Ahorro Bancario), de la ley integral de lavado, es decir, hemos tratado de avanzar en todo eso, también con una Secretaría que es relativamente nueva para Uruguay.

De todas maneras, estamos manejando la posibilidad de hacer algunas actualizaciones. Tenemos cierto acuerdo, y ahora estamos viendo el tema de la iniciativa que tiene que ver con ampliar un poco los sujetos obligados, los delitos precedentes y aquellos sectores considerados de riesgo. Eso es lo que venimos hablando con el doctor Chediak. En ese marco, queremos mejorar los estándares de transparencia.

Nosotros tenemos bastante actividad en el sentido de recibir delegaciones cada vez que aparece la memoria de la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay; también convocamos a los representantes de la Senaclaft para conocer los resultados de sus memorias. Por ejemplo, cuando hay alguna noticia que nos enciende alguna alarma también encontramos total disposición para venir a aclarar ciertos temas. Además, estamos en la previa de una rendición de cuentas -no es nada menor- y sabemos que hay algunas propuestas que trascendieron de forma pública que pueden concretarse en esa instancia como, por ejemplo, la creación de una fiscalía de lavado.

Estamos especialmente a las órdenes.

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).- Fue muy clara la exposición.

Tengo tres preguntas. La primera es casi como una sensación sin ningún respaldo científico, pero como usted es el experto debe tener alguna respuesta. Tengo la sensación de que Uruguay es un país excesivamente controlado. Es mi sensación sin ningún fundamento científico. Creo que es un país que trata de hacer los mayores

esfuerzos para salvar los controles, algo que claramente ha logrado en casi todas las materias. Como usted dijo, ha salvado el examen con el mínimo. Primero, entonces, quiero saber si sucede eso en el concierto internacional porque usted habló de doscientos países. Quiero conocer cómo es el panorama planetario. Lo digo porque uno ve que hay países -no quiero nombrar a ninguno para no ser grosero- menos desarrollados que nosotros, y me gustaría saber cómo están y cuáles serían las consecuencias.

La segunda pregunta es la siguiente. El hecho de que nosotros seamos moderados prácticamente en todos los ítems, ¿tiene alguna consecuencia negativa o con eso es suficiente?

Por último, tengo una interrogante que nunca formulé al doctor Chediak cuando vino a la Comisión, pero ahora puedo preguntárselo a usted. En 2008 -estoy mirando el teléfono porque es donde tengo el documento; no es que no le esté prestando atención a usted- tuve oportunidad de trabajar en un proyecto de la OEA con el Mesicic, que es la Convención Interamericana Contra la Corrupción. Tengo entendido que Uruguay elaboró un plan de acción en aquellos años con la Junta de Transparencia, que hoy sería la Jutep. Por lo tanto, quiero preguntar si esa actividad del GAFI y todo lo que ustedes están diciendo tiene alguna relación con ese otro organismo de la OEA y con la lucha contra la corrupción. Si mal no recuerdo, creo que tenía que ver con las contrataciones estatales, con las compras públicas y con el tema del lavado. Quizás, no tengan ese dato. En conclusión, quisiera saber si ese instituto es paralelo o si aquel ya no funciona porque fue absorbido por este o si es una materia que es atendida por dos organismos, o sea, por el Mesicic en virtud de esa Convención y, actualmente este que ocupa mucho y preocupa a la Secretaría. Esas serían mis inquietudes.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).- Quiero agradecer por la exposición al doctor Montesdeoca.

Voy a hacer una pregunta que es complementaria a la planteada por el señor diputado Lust. ¿Cómo estamos con respecto al mundo? Me interesaría que también se haga foco en la región porque sería muy interesante saber cómo Gafilat nos ve a nosotros y a cada uno de los países de la región. Esta es la pregunta complementaria que quería hacer y, en todo caso, después haré otras preguntas.

SEÑOR MONTESDEOCA (Alejandro).- Voy a tratar de ser lo más preciso posible y de no olvidarme de las preguntas.

En cuanto a la primera debo decir que es difícil de responder en términos objetivos o absolutos. Sí podemos tener cierta noción respecto a los países de la región más cercana.

Y cuando hablamos del nivel de regulación -asumo que el diputado se refiere a la regulación antilavado, ¿no?–-, en realidad, esto ha ido evolucionando mucho en los últimos años. Hay países que eran más regulados en este tema que Uruguay antes y se han mantenido ahí; algunos tienen regulaciones excesivas, y puedo dar algunos ejemplos y, otros, que estaban más atrasados respecto a la regulación, se han puesto a tiro bastante rápido, pero hay otros que siguen atrasados.

Es importante destacar la diferencia entre el cumplimiento técnico, que es precisamente el tema de la regulación, y la efectividad. En cuanto al cumplimiento técnico, ya lo que se espera a nivel internacional y de las evaluaciones de los países, es que siendo un sistema que tiene bastantes años -me refiero al sistema de las evaluaciones; partimos de la base de que estamos en una cuarta ronda de evaluaciones- los países ya no tengan problemas grandes en su regulación antilavado.

En líneas generales, Uruguay sigue los estándares del GAFI. Podrá haber muy poca cosa que no esté contemplada y puede haber otra que esté regulada demás. Creo que uno de los componentes de este trabajo será identificar aquellas que podrían eventualmente estar reguladas excesivamente además de las que no estén reguladas y debieran estarlo. Tampoco quisiera nombrar a países con los que estoy trabajando; puedo nombrar a algunos con los que no estoy trabajando para que tengan cierta dimensión de los extremos a los que pueden llegar algunos países.

Argentina había incluido una obligación -que sigue vigente- en la Administración anterior, de la Unidad de Inteligencia Financiera que, en principio, es un equivalente a la UIAF de aquí, pero tiene muchas más funciones y depende del Ministerio de Economía y Finanzas. O sea que los sistemas de los diferentes países son completamente distintos desde el punto de vista de su estructura y de su regulación. Lo que importa a Gafilat es que se cumpla con determinados estándares que se establecen, pero quién lo hace dependerá de las decisiones que adopte cada país de acuerdo a su sistema jurídico.

Y la UIF de Argentina, la Unidad de Información Financiera, es la reguladora en materia de antilavado para todos los sectores, además de supervisora de todos los sectores. Fíjense la norma que aprobaron hace unos cuatro años: los abogados que son sujetos obligados, no solamente tienen que cumplir con todas las obligaciones preventivas antilavado, sino que tienen que reportar a la UIF -escuchen esto- el origen de los fondos con los cuales se pagan sus honorarios profesionales. Si esto no es un extremo, no sé dónde está el extremo.

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA.- Deben ser honorarios altos.

(Hilaridad)

SEÑOR MONTESDEOCA (Alejandro).- Esto es en general para todos los abogados. Es complicado. Por ejemplo, Perú, en su ley antilavado incluyó veintisiete categorías de sujetos obligados. Dentro de esos sujetos obligados están: restaurantes, agencias de viaje, todos los juegos de apuesta y suerte. Pero hay una categoría que es fantástica, y dice así: Cualquier empresa, cualquier persona física o jurídica, cuyos sistemas informáticos puedan ser utilizados para lavar activos o financiar el terrorismo…. ¿Qué es eso? ¿Cualquiera? ¿Cómo sabe uno que es sujeto obligado? Porque si es sujeto obligado no quiere decir solamente reportar, sino que hay que identificar a los clientes, hacer debida diligencia. Realmente, hay extremos regulatorios que, en algún momento me encantaría compartir con ustedes porque son cosas… Comparado con eso, Uruguay es livianito.

Creo que nuestro país ha tenido la buena política de ajustarse a los estándares y no tratar de ir más allá. En algunas cosas quizás haya ido más allá y, en otras, más acá. Esta es la respuesta a la primera pregunta y no sé si la respondí.

No recuerdo la segunda pregunta.

SEÑOR REPRESENTANTE LUST HITTA (Eduardo).- La segunda pregunta era si el hecho de estar calificado casi en el mínimo traía alguna consecuencia con respecto a subir el puntaje, si en algo nos beneficia. Y la tercera pregunta es si esta actividad tiene relación con aquella del Mesicic de la lucha contra la corrupción de la OEA que también controlaba parte de ello que no sé en qué quedó y por esa razón le hago esta pregunta porque usted está en ese tema.

SEÑOR MONTESDEOCA (Alejandro).- En cuanto a la segunda pregunta, de por sí el hecho de tener las calificaciones que Uruguay tiene en cuanto a la efectividad, no implica consecuencias negativas. Por tener todos los resultados moderados, no está en

una lista; si hubiera tenido dos, ahí sí. Como decía, esta es una evaluación continua y no solo se puede entrar en una lista de GAFI por los resultados de una evaluación, sino que también se puede entrar en una lista porque algún país miembro de esta red, entienda, considere y fundamente que Uruguay puede ser problemático por una razón u otra. Eso le pasó, por ejemplo, a Panamá que no tenía una evaluación mutua reciente y, sin embargo, había un informe técnico del Fondo Monetario Internacional que estaba publicado que, evidentemente, indicaba que Panamá tenía serios problemas para cumplir con las medidas de antilavado, pero no tenía una evaluación formal de Gafilat. Un país miembro de GAFI levantó la mano y dijo: "Miren este informe". Entonces, se empezó a analizar la situación de Panamá y entró en la lista de GAFI.

Quiere decir que estamos como en el límite. Lo primero que hay que hacer es un diagnóstico, saber cómo estamos con relación a ese análisis o conclusiones a las que llegó Gafilat, o sea: si hemos mejorado, si hemos empeorado o si estamos bien; qué podemos hacer para mejorar. Y una cosa muy importante es tener en cuenta que Uruguay está bajo un seguimiento intensificado que en cualquier momento se puede decidir hacer una misión técnica para ver como está Uruguay, más allá de la revisión que se hace de escritorio. Ello también serviría para prepararse para la próxima evaluación que en algún momento, a partir de 2024, va a venir.

En cuanto a la tercera pregunta, no tiene nada que ver el Mesicic con Gafilat. En el ámbito de la OEA hay dos comisiones: una es la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y, otra, que es la Convención Interamericana contra el Terrorismo. Dentro de la OEA también hay un grupo de expertos de lavado de activos, que se reúne periódicamente y que, básicamente, está integrado por los mismos países de Gafilat, más Estados Unidos, Canadá y los países del Caribe.

Lo de Gafilat es independiente; surge de un convenio, de un memorándum de entendimiento constitutivo, firmado por los dieciocho países miembros que, en general, han sido aprobados por ley interna de todos los países. Es absolutamente independiente de la OEA. Sí la OEA es observador como tal en Gafilat, así como Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional, BID, Banco Mundial y varios países. Pero lo relevante -como el señor diputado decía- es que hay muchos elementos comunes en las evaluaciones. Uno es que dentro de los delitos precedentes o determinantes de lavado de activos que se contempla en las recomendaciones están, precisamente, los delitos de corrupción. Se prevén medidas de luchas directas o indirectas contra la corrupción en las recomendaciones de GAFI. Una de las cosas que se visualiza es si los países han ratificado, por ejemplo, la Convención de Naciones Unidas, la de Mérida, y cómo la están implementando. Eso se evalúa.

También, está el tema de las personas expuestas políticamente, las medidas que hay que adoptar para controlarlas, y lo que es la transparencia de las personas jurídicas y de las estructuras jurídicas, los beneficiarios finales, etcétera. Ahí hay un punto de contacto muy fuerte con la OCDE.

SEÑOR REPRESENTANTE RODRÍGUEZ (Conrado).- Yo había hecho una pregunta complementaria sobre cómo están evaluados los países de la región con respecto a Uruguay; es decir, para saber cómo estamos parados en ella.

SEÑOR MONTESDEOCA (Alejandro).- Sobre algunos países puedo hablar; otros todavía no tienen la evaluación.

Chile está más o menos como Uruguay; un poquito mejor en algunas cosas, un poquito peor en otras. A Chile le ha ido mal en el tema de beneficiarios finales, pero le ha

ido mejor, por ejemplo, en lo que refiere a cooperación internacional y en temas de inteligencia financiera, que es importante.

De Argentina y Brasil todavía no tenemos las evaluaciones. Sí podemos retrotraernos a la ronda anterior, en la cual a Argentina le fue muy mal; tan mal le fue que estuvo bajo un proceso de GAFI para analizar si no la expulsaban de allí. Argentina además de ser miembro de Gafilat es miembro de GAFI, al igual que Brasil y México. Como decía, le fue muy mal, estuvo en lista de GAFI, y salió. No voy a pronosticar lo que yo pienso que va a pasar con Argentina ahora, pero creo que no está mejor que Uruguay. Hasta ahí llego.

Brasil tiene un problema serio por el lado del financiamiento del terrorismo. No reconoce el riesgo del financiamiento del terrorismo. El Estado brasileño no reconoce la problemática de la triple frontera. Esta es política oficial de Itamaraty, no importa cuál sea el gobierno. Eso le ha traído problemas con el GAFI, ha tenido dificultades para tipificar los delitos del financiamiento del terrorismo y aplicar otras medidas. Lo que sí les puedo decir es que a nivel de estos organismos internacionales se está dando cada vez más importancia al tema del financiamiento del terrorismo.

No puedo decir cuál es el resultado de Paraguay, pero lo sabremos dentro de muy poco. Lo que sí les puedo decir es que se hizo muchísimo hincapié en el tema del financiamiento del terrorismo y la triple frontera en la evaluación de Paraguay, y lo van a hacer con Argentina y Brasil. Y eso va a ser problemático.

Brasil, en lo demás, tiene muchos recursos y hace mucho tiempo que trabaja en este tema. Si está mejor o peor, es difícil saberlo. Podemos decir que tiene una estructura bastante sólida en estos temas, tiene muchas investigaciones y sentencias, sin entrar en los problemas que puede tener su sistema judicial, etcétera.

En cuanto a Bolivia, no puedo decir nada. Estuvo en lista de GAFI entre 2010 y 2012.

Paraguay también estuvo en lista de GAFI. Se va a definir si va a estar de vuelta o no dentro de dos meses.

Ecuador estuvo en lista de GAFI muchísimos años. Tampoco puedo decir lo que yo pienso sobre eso, pero lo sabremos en diciembre.

Colombia es un mundo aparte. Por un lado, tiene un sistema muy sólido de prevención y de lucha contra el lavado de activos -no tanto contra el financiamiento del terrorismo-, pero la cuestión es que tiene una problemática vinculada al narcotráfico, a organizaciones internas; se discute si se las califica como terroristas o no. Si uno ve el informe de evaluación de Colombia podrá ver que Gafilat es muy crítico, porque teniendo en cuenta el volumen y la naturaleza de las actividades delictivas que hay en este país el nivel de efectividad en la investigación, en la persecución penal, en la sentencias, en la incautaciones y decomisos es muy bajo.

Entonces, en eso le fue mal a Colombia e, inclusive, en el tema del financiamiento del terrorismo. En cuanto a inteligencia financiera -quisiera dejar eso como capítulo final-, están a años luz de Uruguay. También, lo está Brasil; Argentina se estancó mucho en los últimos años. Chile está muy bien, mejor que Uruguay. Perú tiene un sistema bastante sólido a nivel preventivo, de unidad de inteligencia financiera; no tan bueno a nivel de investigación. Y eso está recogido en la evaluación de Gafilat, en la que a Colombia y a Perú -por razones parecidas a Colombia- les fue peor que a Uruguay en el tema de investigaciones de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo.

Ahora bien, el principal problema que tiene Uruguay es que todas las unidades de inteligencia financiera de todos los países de la región están a años luz de la UIAF Uruguay, en cuanto a recursos humanos, materiales, a posibilidades de llevar a cabo su trabajo. Por ejemplo, la Unidad de Inteligencia Financiera de Argentina tiene alrededor de doscientos funcionarios, un área específica de inteligencia financiera, que son como veinte. El equivalente a la UIAF en Paraguay, que se llama Seprelad, tiene ciento cincuenta funcionarios, una unidad de veinticinco funcionarios para inteligencia financiera, unidades de análisis estratégicos y unidades de análisis operativos. Las de Perú tienen como trescientos; Ecuador otro tanto. Todos tienen estructuras muchos más fuertes que las de Uruguay. Creo que la UIAF tiene diez funcionarios; una persona dedicada a análisis estratégico. En cuanto a supervisión, algo que hemos podido ver hasta ahora, también comparado con otros países, es que la posibilidad que tiene el Uruguay para supervisar las instituciones financieras o la forma en que se ha dado para supervisar las medidas preventivas antilavado también difieren para peor que la de otros países

El diseño institucional de la supervisión financiera es completamente distinto. Acá está todo en el Banco Central. En otros países tienen superintendencias autónomas. Eso no importa, no está mal. Lo que sí hay en todos los países de la región, dentro de los organismos de supervisión, son unidades especializadas con técnicos especializados en riesgo de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo. Acá no hay. Eso resulta complicado para la mitigación de los riesgos. Está muy bien confiar en la madurez de los sujetos obligados para cumplir con sus obligaciones, pero es mejor tener la autoridad, los poderes y la efectividad de supervisar y controlar cómo las cumplen. Esa es una gran deficiencia en la Unidad de Inteligencia Financiera y en la supervisión. En el tema de los no financieros, que le corresponde a la Senaclaft, sucede lo mismo. En definitiva, los recursos que tienen son muy pocos y no tienen estructura, y las facultades y los poderes de supervisar, sancionar o aplicar medidas remediales, son muy débiles.

Les puedo asegurar que en este sentido Uruguay está detrás de todos los países; de todos. Inclusive, está detrás de uno de los dos que ahora está en la lista gris del GAFI: Panamá. En estas áreas, Panamá está mejor; Nicaragua, no, pero ese es otro cantar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ha sido clarísima su exposición; demuestra que tenemos mucha tarea para hacer.

Venimos analizando este tema desde el 2020, después de la evaluación y de escuchar los primeros comentarios. Además, es algo que consideramos al tratar de buscar alguna institucionalidad específica para canalizar los delitos de lavado. En ese momento, el doctor Chediak nos planteaba, precisamente, cómo se escala prioridades y cómo actúan las fiscalías. También estaba arriba de la mesa la percepción del riesgo que tienen los sujetos obligados, y además, que, en realidad, no hay una proporcionalidad directa entre los reportes -porque quienes reportan, en general, están haciendo las cosas bien y lo saben- y las sentencias por delitos de lavado

Sin duda, tenemos mucho trabajo para hacer. Quedamos a su disposición para lo que necesiten. Seguramente -sobre todo, ante una evaluación nacional-, nos estaremos viendo de nuevo en el marco de la rendición de cuentas y también, para tratar algunas propuestas que se han ido anunciando, inclusive, en el seno de esta Comisión.

Les agradecemos muchísimo la comparecencia y que nos hayan evacuado todas las dudas.

SEÑOR MISA (Gustavo).- Quiero hacer un comentario con respecto a la cooperación internacional, tema que mencionó el doctor Montesdeoca.

La gente de la UIAF y de la Comisión Coordinadora en la que estaba el fiscal de Corte, plantea con preocupación que estamos -me refiero al sistema en general, pero, en realidad, se trata de la UIAF- teniendo problemas de comunicación con la UIF de Argentina. Este no es un dato menor porque en las investigaciones trasnacionales gran parte de los delitos y de las investigaciones tienen que ver con nuestros hermanos argentinos.

Aparentemente, hay una especie de cortocircuito porque en el período anterior, el año anterior o no sé cuándo -después les vamos a hacer llegar la información-, Uruguay se comprometió, a través de un memorándum de entendimiento entre cancillerías, a hacer una especie de convenio marco de reparto de bienes para colaborar entre países; este dato tampoco es menor. Ese convenio que firmó la Cancillería vino al Parlamento para su estudio. Hoy en día, no sabemos en dónde está.

Sí nos consta que la UIAF -porque nos lo dijeron sus funcionarios- está teniendo problemas cuando pide información a Argentina. El hecho es que Argentina no da información -el fiscal nos decía esto mismo- porque Uruguay decomisa y no reparte. Entonces, dice: "Si vos no me vas a dar bienes, yo no te doy información".

Entonces, creo que el Parlamento es el lugar idóneo para reflotar este asunto -tal vez no con la misma configuración, porque me parece que en el documento original establecía un porcentaje de reparto-, darle andamiaje y tratarlo. En esto de la cooperación internacional -sobre todo, si en la rendición de cuentas se aprueba una nueva fiscalía-, estos aspectos son importantes, ya que muchas veces las investigaciones son de ciudadanos argentinos o se dan en Argentina.

Nuevamente, les agradezco por habernos recibido.

SEÑORA PRESIDENTA.- Nos quedamos con deberes, como siempre.

Les agradecemos nuevamente su presencia.

(Se retiran de sala el doctor Alejandro Montesdeoca, consultor internacional en materia de Evaluación Nacional de Riesgos; la doctora Patricia Laburu, y el doctor-escribano Gustavo Misa, en representación de la Senaclaft)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

——Tal como hemos acordado, nos comprometemos a reunirnos nuevamente el tercer jueves del mes de junio, o sea, el día 16, para continuar con el tratamiento de los asuntos a estudio.

No habiendo más temas para considerar, se levanta la reunión.

